

2004年2月
第1期 总第112期

开放导报
China Opening Herald

February 2004
No.1 Total No.112

【国际比较】

美国的存款保险制度及其对中国的启示

丁菲婵

(厦门大学财金系, 福建 厦门 361005)

〔摘要〕存款保险制度作为一国金融安全网的重要组成部分, 已被越来越多国家采用, 美国存款保险制度七十多年的运作历史, 为我们提供了丰富的经验和教训。本文通过分析美国存款保险制度的发展历程, 尤其是90年代以来美国存款保险遇到的新问题, 为我国建立合适的存款保险制度提出可行的建议。

〔关键词〕存款保险 保险费率 赔付水平

〔中图分类号〕F840.682 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-6623(2004)01-0100-03

在目前已建立存款保险制度的国家中, 运作历史最长、影响最大的是美国的联邦存款保险制度。在近70年的运作过程中, 这一制度虽曾出现一些危机, 但在稳定金融体系和保护存款人利益, 以及自我完善和自我发展方面都有较为丰富的经验, 这对我国建立自己的存款保险制度有着特殊的借鉴意义。

美国存款保险制度20世纪的简单回顾

美国最早的尝试可以追溯到1829年纽约州的安全基金。该基金由州辖区内银行各缴一份股金, 以对付可能出现的银行倒闭, 并给持钞人与存款人一定的补偿。目前美国的联邦存款保险制度是依据1933年的《格拉斯-斯蒂格尔法》建立和发展起来的。根据这一法案, 美国于同年9月成立了联邦存款保险公司(FDIC), 随后于1934年成立了联邦储蓄贷款保险

公司(FSLIC), 1970年成立了全美信用合作社股份保险基金(NCUIF), 3家存款保险机构共同组成了美国的存款保险制度。

1933年美国建立全国性存款保险制度, 缘于1929~1933年经济危机所引发的大量银行倒闭。而在存款保险生效后的1934年, 银行倒闭的数量就开始大幅减少: 由1933年的4000家到1934~1941年的平均每年不足50家, 到随后将近40年中平均每年不到7家。

20世纪80年代以来的情况是令人吃惊的。此间, 美国金融体系曾出现动荡, 一大批小型金融机构相继倒闭清盘, 但由于存款保险公司的大力救助和积极有效处置, 银行业终于摆脱了全面崩溃的厄运, 走出了阴影。许多学者认为, 如果没有存款保险公司, 这场金融动荡很可能就演变成类似于30年代初期的大萧条。

但需要看到的是, 在1980~1994年的金融危机

〔收稿日期〕2003-12-01

〔作者简介〕丁菲婵(1973-), 女, 回族, 厦门大学财政金融系硕士生, 研究方向: 财政金融。

中,1989年联邦储蓄贷款保险公司(FSLIC)因破产而被撤消,1991年联邦存款保险公司(FDIC)的保险基金已出现严重赤字,几近崩溃。《1991年存款保险改进法》(FDICIA)的颁布,就是希望对美国的存款保险制度进行一次大手术,使其重新焕发出生命力。

1991年的《联邦存款保险公司改善法案》主要用于改进80年代银行业在危机中出现的问题,它的三项主要措施是:(1).重组银行保险基金(BIF)和建立储蓄贷款协会保险基金(SAIF),当指定储备率(DRR)达到1.25%时,每个基金的最低保费率23个基点(即每100美元23美分)。(2).采取多项措施减少银行破产对保险基金的影响。(3).引入风险加权保费,适当地、酌情地提高保费率可以抵销高风险银行对保险基金带来的影响。

90年代美国银行复苏步伐明显加快,破产银行的数目由1988年的280家直线下降到1991年的127家,1993年的41家,最终到1996年的5家。

美国存款保险制度的最新进展

90年代美国经济的发展和金融市场的繁荣促进了银行业的复原,速度之快超出了FDIC的预料。在90年代中期开始,美国的存款保险制度出现了一些新的现象,如由于保险基金的快速累积,从1996年开始,大部分银行已没有再交纳保险费。这些问题的出现,促使政府与学者们积极地讨论应如何进一步改进美国的存款保险制度。这些课题可以归结为以下三方面:

1. 基金规模

存款保险其实并不局限于保险基金的规模,如果保险基金用光了,为了稳定金融体系,国家信用即财政资金的使用是必然的,情况就象80年代的FSLIC危机,因此存款保险基金其实就是一个管理机构独立处理危机的能力象征。基金规模越大,管理机构独立处理能力就越强。因此保持一个庞大的存款保险基金收益是:可以保护纳税人的钱;可以给予管理机构更大的自由度。

但是需要注意的是基金的规模不能太大,一个庞大的基金会增加银行的成本,意味着会间接损害存款者和资金使用者的利益。保险金对于银行来说等同于税收,增加保险费的结果会影响银行的行为,费率大到一定程度还会降低银行吸收存款的动机。增加的保费会被银行转嫁到存款者和贷款者身上,因此会表现为银行服务的成本上升,服务质量下降,存款者获得

利息更低或贷款者的利息更高,三者必居其一。

但是要量化上述讨论的成本和收益是困难的,因此也就很难去估算基金的合适规模。学者们普遍认为,指定储备率DDR是一个合适的指标,而且美国目前的DDR(1.25%)在最近10年的运作都不错,问题是需要赋予保险基金多一些弹性,即允许基金规模在一个合适的范围内波动。

2. 保费结构

《1991年存款保险改进法》所设计的存款保险费结构发展到90年代末出现了一些问题:

(1)目前大部分银行都没有交纳保险费。在FDICIA的政策实施以后,银行开始在基金低于DRR的时候交纳每百美元23至31美分不等的保费。但是,保险基金的规模增长超过了原来的估计,在1995年就到达了DDR。大部分银行随后仅交纳一个最低值:2000美元。直到1996年,连这一最低交纳值也给国会取消了,从那时候起,95%的银行都没有交纳保险费了,当初FDICIA所设计的风险加权费方案并没有起到应有的作用。

(2)同时设定保费率与基金规模存在矛盾。从90年代的情况来看,若银行都持续交纳保费,要将基金规模控制在目标规模是困难的,不能保证所设计的保费率与目标基金规模之间一定匹配。

(3)保费悖论。在经济衰退期,往往倒闭的银行比较多,引起基金规模的下降,而为了补充保险基金,在衰退期末以及复原早期,保费率就变得相对较高,而此时恰恰是银行业的困难时期,更高的保费率明显是雪上加霜。

3. 赔付金水平

美国上一次调整赔付金是在1980年,从4万美元提高到10万美元,调整的原因是为了抵销通胀对名义赔付金的影响。而经过了20年,目前赔付金的实际价值也只相当于1980年的一半左右了。赔付金额的调整需要考虑以下问题:

一是金融稳定和道德风险的选择。一个合适的赔付金率可以促进金融体系的稳定,但过高的赔付金水平会减少存款者对存款机构的监督意愿,弱化存款人的风险意识,形成事实上的道德风险,因此需要额外的监管和法规来增加对银行的约束。

二是要建立一种赔付金的自动调整机制,促使赔付金的实际价值一定时期内保持不变。在过去,美国的赔付金调整时间间隔太长,以至于每次都是大幅度调整,引起名义赔付金和实际赔付金的大幅上升,极

大地提高了纳税人为拯救破产储蓄机构和大银行所建立的存款保险基金的成本，这种做法被学者认为会在短时间内增加银行倒闭的风险。

《2002 年联邦存款保险改革法》的出台，对上述这些课题基本都有了交待，其主要内容有：

在 90 天以内把银行保险基金（BIF）和储蓄贷款协会保险基金（SAIF）合并成存款保险基金（DIF）；

授予 DIF 向联邦住宅信贷银行（FHLB）体系借款的权力；

普通账户的存款保险限额从 10 万美元提高到 13 万美元；某些退休账户的保险数额增加到 26 万美元；自 2005 年起根据通货膨胀水平每 5 年调整存款保险限额；

取消零保险费的限制，即取消资本充足、高级别的机构在基金储备率超过 1.25% 的指定储备率（DRR）时就无须交纳保险费的规定；

废止以 23 为基点起征的保险费法定费率；

设定 DRR 的目标区间为 1.15% - 1.4%；

最低限额收费账户的保险费率削减 50%。

中国未来的存款保险制度设计建议

当前美国存款保险制度的改革不仅是自我完善，更是为配合提升其金融体系的全球竞争能力，充当着金融改革的发动机。美国存款保险的历史是一部推动金融监管机制不断完善的发展史，其不断变革的历程就是扬弃过程，显然利大于弊，证明了存款保险是有生命力与展望前景的金融制度。

关于我国是否应建立显性存款保险制度，学者们有很多的争论，本文在此不再赘述。但笔者从我国未来必须大力发展中小银行、民营银行的角度认为，建立存款保险制度是必然的选择。

在此，笔者对我国目前建立存款保险制度提出几点建议：

1. 强制加入，尽快建立涵盖范围较广、规模较大的保险基金。如果采取自愿加入的方法，那么最不愿意加入的就是四大国有银行。存款保险也是保险，必须遵循大数规则，因此一定是所有或绝大部分存款机构都来投保，收集的保费最终只用于少数存款机构，所以没有四大国有银行参加的存款保险制度是不可想象的。采取强制加入的方法，其实是降低逆向选择的需要。同时，考虑到建立初期的规模不大，应当允许存款保险机构必要时可向财政部或中央银行申请特别

融资。

2. 建立有弹性、风险加权的保险费制度。从长远的角度看，中国的存款保险制度也必须建立风险加权保险费，但这需要有完善的市场机制、完备的法规体系和成熟的监管体制相配套。在这些条件不成熟的情况下，笔者建议当前应将存款保险制度划分以下三个层次：

（1）国有商业银行存款保险层，参保机构由四大国有商业银行组成，该层次的存款保险是我国未来存款保险的主要构成部分。国有商业银行的加入有利于改变目前国家对国有商业银行的隐含保险局面，考虑到国有银行的资产状况和“大银行不会破产”的隐含假设，保险费率应定在较低水平，如 0.3%。

（2）股份制商业银行存款保险层，参保机构由区域性股份制商业银行构成，由于他们经营规范程度较高，资产结构相对合理，管理水平相对较高，具有一定的抗风险能力，保险费率应定在中等水平，如 0.4%。

（3）城市商业银行与城乡信用社存款保险层，参保机构由城市商业银行、城市信用社和农村信用社构成，其特点是遍及全国城乡尤其是农村地区，但规模小、管理水平低，抵御风险能力相对较弱，因而对该层次的投保费率较高，如 0.5%。

3. 合理的部分赔付金水平，体现共同分担精神。为增强大额存款人对参保机构的外部监督和约束，降低道德风险，应采用部分存款保险方式。即对存款赔偿规定一个最高限额，对限额内存款予以全部赔付，超过限额的存款人（即大额存款人）只能得到部分赔偿。考虑到我国目前城乡居民存款的具体情况，笔者对存款保险理赔的最高限额参数设计为每账户 4 万元人民币，并每隔 3 年按通货膨胀率的波动进行调整。

[参考文献]（略）

（责任编辑 垠喜）